

俄罗斯与美国的中东外交

俄罗斯与中东的能源合作述评^{*}

强晓云

摘 要: 俄罗斯与中东国家的能源合作是其参与中东事务的重要外交工具。俄罗斯借助能源合作拉近了与中东地区大国的关系,加强了与传统友好国家的合作,为打造俄立体的中东外交做出了贡献。俄罗斯与中东国家的能源合作具有服务于其整体外交政策、受制于国内经济形势和整体经济实力、兼顾双边与多边合作等特点。国际油价持续低迷、中东地区局势动荡推动了俄罗斯与地区国家的能源合作,但同为能源生产国和出口国的俄罗斯与中东国家,未来在争夺国际能源消费市场方面的竞争仍不可避免。

关键词: 俄罗斯;中东;能源合作;能源外交

作者简介: 强晓云,博士,上海国际问题研究院俄罗斯中亚研究中心、全球治理研究所副研究员(上海 200233)。

文章编号: 1673-5161(2017)01-0047-14 **中图分类号:** D815 **文献标识码:** A

中东在俄罗斯外交中具有特殊地位。冷战时期,中东一度成为美苏争霸的主战场;冷战结束后,在大国情结、强国意识的作用下,中东依然是俄罗斯重要的战略经营地区,但受国力限制,俄在中东的影响力大不如前。21世纪以来,随着俄罗斯逐渐“重返中东”,中东越来越成为俄罗斯对外政策的一个亮点。近年来,中东剧变为俄罗斯恢复并提升地区影响力创造了条件,使其得以进一步扩大在中东的战略存在。同时,因乌克兰危机而受到西方制裁的俄罗斯开始思考从外部世界寻找机会,改变被围堵的外交环境,介入叙利亚危机便成为俄打破与西方关系僵局的突破口。

从总体上看,俄罗斯的中东外交具有均衡外交的特点。“从俄罗斯在中东外交的实践来看,超越教派之争,建立伙伴关系,确系俄罗斯的一个重要原则。”^②从外交

^{*} 本文系2016年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国参与中东热点问题中的大国协调研究”(16JJDGJW012)的阶段性成果。

^② 冯绍雷:《俄罗斯的中东战略:特点、背景与前景》,载《当代世界》2016年第3期,第9-10页。

对象来看,俄罗斯的中东外交逐渐形成了覆盖广、重核心、辐射强的立体外交,具体表现为:俄罗斯几乎与所有中东地区的国家和“非政府玩家”^①(如真主党与以色列、伊朗与沙特、阿萨德政权与海湾阿拉伯国家等)保持着足够的平衡关系;俄罗斯将埃及、伊朗、伊拉克、叙利亚、沙特等国作为开展中东外交的核心对象国;俄罗斯还注重发展同中东及其周边地区国家的传统友好联系。从外交目的来看,俄罗斯的中东外交政策从实用主义出发,旨在维持该地区的总体战略稳定与力量均衡,防止域外大国单方面掌握战略主导权,保障俄罗斯与地区各国的正常交往,同时促进双边与多边合作,维持俄罗斯与各方关系的可持续发展。从外交手段来看,俄罗斯灵活运用谈判外交、首脑外交、地方外交、武器贸易、能源合作等各种手段。

2014 年以来,伴随世界原油价格持续低迷,中东能源大国表现出同俄罗斯开展能源合作的强烈意愿,俄罗斯在面临西方制裁的背景下也希望多方借力,能源合作因而在俄中东外交中的作用愈加显著。

一、俄罗斯国际能源战略的演变及其对中东的定位

俄罗斯是世界能源大国,能源在俄罗斯经济中占有特殊地位。有关数据表明,能源产业占俄罗斯联邦预算收入的三分之一,创造了 25%~26% 的 GDP 和 70% 的出口总值,以及 3.7% 的就业岗位。^② 同时,世界一次能源产量中的一半由俄罗斯生产。2012 年至 2014 年期间,在原油(包括凝析气)开采方面,俄罗斯与沙特分居世界首位和第二位,俄罗斯成为世界第二大原油出口国。在天然气生产方面,2013 年俄罗斯的天然气产量占世界总产量的 19.6%,2014 年达 16.7%,仅次于美国(21.4%),却是世界第一大天然气出口国。在核能领域,美国的核电产量位居世界首位,占全球总产量的 33.1%,俄罗斯位列第三,占 7.1%。^③

能源对于俄罗斯外交具有突出的战略意义。一方面,能源日益服务于外交,对于巩固和拓展俄罗斯的地缘政治利益发挥着难以替代的作用;另一方面,保障俄罗斯的能源安全和能源战略的实现也成为俄制定外交政策的重要考量。

俄罗斯重视能源政治与能源外交,首先体现在对能源政策的制定上。苏联解体后不久,俄罗斯联邦政府就审批通过了关于能源发展的文件。1992 年 9 月 10 日,俄罗斯联邦政府发布《新经济条件下俄罗斯能源政策构想》。1995 年 5 月 7 日,时任总统叶利钦签署《2010 年前俄罗斯联邦能源政策基本方向》。同年 10 月 13 日,俄罗斯

^① Рук. проекта — А. А. Дынкин, В. Г. Барановский?, Россия и мир: 2016, Экономика и внешняя политика, Ежегодный? прогно, М.: ИМЭМО РАН, 2015, с. 131–135.

^② “Энергетическая стратегия России на период до 2035 года (РЕДАКЦИЯ ОТ 21.09.2016),” Министерство энергетики РФ, <http://minenergo.gov.ru/node/1920/>, 登录时间:2016 年 10 月 10 日。

^③ “Энергетическая стратегия России на период до 2035 года (РЕДАКЦИЯ ОТ 21.09.2016)”。

政府通过《2010年前俄罗斯联邦能源战略基本规定》。上述文件产生于俄罗斯社会经济转型初期,在保障能源供应稳定,尤其是民用能源与生活保障方面发挥了积极作用。

进入21世纪,为适应新的国内国际形势,俄罗斯政府着手制定新的能源规划。2000年11月,俄罗斯联邦政府通过《2020年前俄罗斯能源基本规定》。2003年,俄罗斯政府批准修订版的《2020年前俄罗斯能源战略》。该文件确立了俄罗斯国际能源战略的目标,将坚持国家利益最大化作为国际能源合作的基本原则;支持并鼓励国家石油天然气公司等俄罗斯企业积极参与中亚、里海、中东等地区油气资源的开发利用;将中东、南美与非洲作为俄罗斯能源企业服务的潜在消费者和能源技术与设备的进口国。^①2009年11月,俄罗斯政府通过《2030年前俄罗斯能源战略》。该文件明确指出,“对外能源政策的战略目标是最大程度和有效利用俄能源潜力,以全面融入世界能源市场、巩固俄在能源市场的地位、获取更多有利于国民经济的收益”,并强调“俄罗斯的利益在于进一步提高生产效率、保障所有主要能源资源类别及其加工产品的出口、保障俄能源工业企业已具竞争力的能源技术出口”^②。文件提出,能源问题的全球性、日益加深的能源问题政治化、俄能源业在世界能源市场中客观存在的重要性,决定了对外能源政策在俄对外政策中的重要地位;俄应积极与世界主要能源生产国、消费国,欧盟、欧亚经济共同体等主要地区一体化组织,以及上海合作组织、欧佩克、天然气出口国论坛、国际能源机构等国际组织开展能源对话。^③

进入21世纪的第二个十年,伴随欧美金融危机持续发酵、国际能源价格下跌、新能源技术革新,以及乌克兰危机爆发后西方开始对俄罗斯实施经济制裁等事件,俄罗斯遭遇了国际能源战略环境与外交环境恶化的双重困境,在此背景下,俄罗斯逐步加快了能源战略的调整。2013年7月,俄罗斯政府开始修订《2030年前俄罗斯能源战略》,组织编写新的2035年前能源战略。2015年8月底,新版《2035年前俄罗斯能源战略(草案)》(以下简称“草案”)对外发布。与之前几个版本的能源战略相比,草案更加强调能源领域国际合作的重要性。草案指出,俄罗斯应完善与其他重要能源生产国的能源政策协调机制,保障机制的稳定与有效运转;拓展与欧亚经济联盟、独联体、欧盟、上合组织、金砖国家、东盟、东亚经济共同体、亚太经合组织论坛、联合国亚太经社会委员会等国际组织成员国能源合作的方向与范围;与黑海、里海、北极、北美、拉美地区国家开展合作;积极参与国际能源谈判,在国际法以及国际组织的活动中巩固出口国、进口国、过境国利益平衡原则;与欧佩克、天然气出口国论坛

^① “Энергетическая стратегия России на период до 2020 года,” Институт энергетической стратегии, <http://www.energystrategy.ru/projects/es-2020.htm>, 登录时间:2016年9月13日。

^② “Энергетическая стратегия России на период до 2030 года,” Министерство энергетики РФ, <http://minenergo.gov.ru/node/1026>, 登录时间:2016年4月13日。

^③ 同上。

成员国协调活动,以提升世界油气市场的稳定性与可预测性等。^①

从 20 世纪 90 年代的《新经济条件下俄罗斯能源政策构想》到 2015 年的《2035 年前俄罗斯能源战略(草案)》,俄罗斯不断完善能源战略,更加重视国际合作,并遵循全球能源的发展规律。

鼓励相关部委与大型能源企业开展相互合作,是俄罗斯政府重视能源外交在国内层面的重要表现。俄罗斯外交部很早就同俄罗斯石油公司、俄罗斯国家原子能公司、卢克石油公司、俄罗斯油气工业企业联合会等主要能源企业签订了正式合作协议。2016 年 5 月,俄罗斯外交部又与天然气工业石油公司签署了合作协议。

俄罗斯能源产业遇到的外部挑战与竞争增强了俄与非西方国家进行国际合作的需求。这些挑战包括:与发达国家相比,俄罗斯的能源技术水平仍处于落后状态,部分能源设备与服务高度依赖进口,西方制裁可能进一步导致俄国内相关投资项目延迟;俄罗斯能源出口过度依赖外部能源市场,但外部市场的不稳定性加重了俄能源出口的不确定性;大部分能源消费国开始制定和实施能源进口多元化政策,发展并利用非传统能源,削减了对传统能源的进口需求,压缩了俄罗斯的市场空间;在供应方面,巴西、澳大利亚、卡塔尔、哈萨克斯坦等国成为新兴的能源供应国,非传统能源的开采也在迅速提升,特别是北美国家有望借助非传统石油的开采而不再进口油气,美国在 2020 年前可能会成为液化天然气的净出口国。为应对上述挑战,俄罗斯不仅需要与能源消费国开展合作,拓展出口市场,同时还需同能源生产国进行协调,以“巩固俄罗斯作为世界能源市场领袖之一的地位,前瞻性地保障俄在变革中的世界能源市场上的国家利益”^②。

中东地区因其丰富的能源储备在俄罗斯能源外交中占据着特殊地位。俄对中东能源外交既有经济考量,也有政治诉求,是俄罗斯中东战略的组成部分和政策工具。乌克兰危机爆发前,俄罗斯能源外交的主要方向是相邻的欧洲地区及经济高速发展、能源需求猛增的亚太地区;乌克兰危机爆发后,除与传统消费国开展合作外,俄罗斯与能源生产国的合作也被提上日程。当前,俄罗斯对中东能源外交呈现出两大特征:一是竞合态势突出;二是受政治经济的双重导向影响,俄罗斯加强了与中东主要能源生产国的合作。

一方面,与其他国家或地区相比,俄罗斯的中东能源外交呈现突出的竞争加合作态势。相较于作为能源消费市场的欧洲与亚太地区,俄罗斯与中东国家同为世界能源的重要生产与供应国,双方存在直接竞争关系。同时,在稳定世界能源市场、维护国际能源安全方面,俄罗斯与中东国家也具有共同利益。另一方面,基于当前世界能源市场现状以及地缘政治、国家利益的需求,面对世界原油价格持续走低的现

^① “Энергетическая стратегия России на период до 2035 года (РЕДАКЦИЯ ОТ 21.09.2016)”。

^② 同上。

实,俄罗斯与中东国家存在能源合作的共同诉求。对中东国家而言,页岩油革命、油价下跌迫使地区产油国与俄罗斯等世界能源大国深化合作,以维持世界原油价格稳定、平抑市场、延缓甚至阻止美国等国对欧洲、亚太市场的占领速度。近年来地区局势的持续动荡也增强了中东国家对俄罗斯在解决地区问题上的倚重。此外,联合国安理会否决权、拥有军事技术领域和核能开发优势,以及不对中东国家强推自身价值观等因素均是俄罗斯落实中东能源外交的政治优势。

二、俄罗斯与中东国家的双边能源合作

俄罗斯与中东国家的能源合作体现在双边与多边两个层面。在双边层面,俄罗斯主要与伊朗、沙特、卡塔尔等中东能源大国开展合作,并与部分地区国家建立了双边能源合作机制(如下表所示);在多边层面,欧佩克和天然气出口国论坛等国际机制成为俄罗斯与中东国家开展多边协调的主要平台。

俄罗斯与部分中东国家双边能源合作委员会

国 家	能源合作委员会
阿尔及利亚	俄阿经贸科技合作政府间混合委员会
伊朗	俄伊经贸合作固定委员会
沙特阿拉伯	俄沙经贸科技合作政府间联合委员会
卡塔尔	俄卡经贸技术合作联合委员会
土耳其	俄土经贸合作政府间混合委员会

资料来源:“Список межправительственных комиссий,” Министерство энергетики, <http://minenergo.gov.ru/node/493>, 登录时间:2016年4月8日。

伊朗在俄罗斯与中东国家的能源合作中最具代表性。在伊朗遭受长期制裁期间,双方一直保持着良好的经济交往,尽管受到强大的经济利益驱动,但俄罗斯在伊核问题和地区热点问题解决中的地位得到大幅提升,成为伊核问题谈判中的重要一方。俄罗斯还借助能源合作拉近了与沙特的关系,使得因叙利亚问题导致的两国紧张关系出现一定的回旋余地。

(一) 俄罗斯与伊朗的能源合作

伊朗在俄罗斯的中东政策中一直占据着重要地位。俄罗斯在伊朗的利益主要包含以下几个方面:伊朗是俄罗斯军事技术、先进武器装备的重要出口市场,以及能源技术产品的销售地;通过参与伊朗核问题的谈判,塑造俄在地区热点问题治理上的重要地位,为制裁解禁后两国的全方位合作奠定基础;通过与伊朗在安全领域开展合作,协调双方在地区与国际问题上的立场,并维护高加索地区、中亚地区以及阿

富汗的安全与稳定;维护俄在伊朗的地缘政治利益,强化俄罗斯在中东的存在。能源合作是俄伊双方务实合作的主要工具。除政治安全目标外,获取经济实惠、获得通往波斯湾的油气产品出口通道、与伊朗共同协调世界原油价格、天然气供应等也是俄罗斯对伊朗能源外交的重要任务。俄罗斯对伊朗能源外交优势主要体现在以下几个方面:

首先,良好的政治关系为俄伊开展能源合作奠定了政治基础。自 1995 年以来,俄罗斯与伊朗开展了多轮关于升级双边合作层次的高规格谈判。2007 年 10 月,俄罗斯总统普京在伊核问题关键时刻访问伊朗。2015 年 11 月,普京再次访问伊朗,并与伊朗最高领袖哈梅内伊以及总统鲁哈尼进行会晤。近年来,俄伊两国元首还在上海合作组织元首峰会、亚信会议元首峰会、天然气出口国论坛、里海沿岸国家首脑峰会等场合多次会面,沟通协调对地区热点问题的立场。普京也因此成为与伊朗国家元首见面次数最多的外国领导人之一。

其次,一系列条约协议的签署为双方的能源合作奠定了法律基础。2001 年 3 月 12 日,两国总统在莫斯科签订了《俄罗斯联邦与伊朗伊斯兰共和国关于相互关系基础与合作原则的条约》,其成为发展双边各领域合作最重要的法律文件。之后,两国又签署了避免双重征税的条约、航空协议、《关于俄罗斯、伊朗、印度间的“南北”国际交通走廊协议》、《俄罗斯—伊朗—阿塞拜疆能源产品同步化备忘录》等。^①

再次,双方的能源合作具备较好的机制基础。经过多年的努力,俄罗斯与伊朗成立了俄伊经贸合作固定委员会,由其统领双边经济合作等工作,目前俄方主席由能源部长诺瓦克担任。双方还成立了经济与工业合作论坛、实业家委员会等推进双边务实合作的机制。

最后,伊朗长期受到西方制裁,令俄罗斯在伊朗的对外能源合作占据特殊的有利地位。在西方对伊朗制裁期间,欧美企业大多退出了伊朗的油气领域,这使俄罗斯能源企业得以进入伊朗市场。俄罗斯在伊朗受制裁期间同其开展能源合作并取得良好进展,为制裁取消后俄企业顺利打入伊朗市场奠定了基础。

双方的能源合作主要涵盖核能、油气、管道、电力等领域。其中,民用核能合作是俄罗斯对伊朗能源外交中最成功的领域。在俄罗斯的参与下,伊朗首座核电站布什尔核电站投入运行。早在 1992 年 8 月,双方就达成了布什尔核电站的建设协议。1995 年 1 月,双方签订了该核电站 1 号机组的建设合同。2010 年 8 月 21 日,在国际原子能机构检查人员的监督下,核电站反应堆加载核燃料,进入实际运行阶段。^② 2014 年 11 月,双方在莫斯科签署了两国有史以来最大的一项核能合作协议,俄方以

^① гл. ред. И. С. Иванов, *Современные российско-иранские отношения: вызовы и возможности*, рабочая тетрадь РСМД, М.: Спецкнига, 2014, с. 20.

^② 《俄原子能公司:伊朗布什尔核电站两台机组建造工作近期将开始》,俄罗斯卫星网, <http://sputniknews.cn/russia/20160220/1018143965.html#ixzz48yyNKRca>, 登录时间:2016 年 5 月 10 日。

“交钥匙”工程形式为伊朗建设 8 个 WWER 型核电机组,其中 4 个位于布什尔核电站。此外,双方还签署了布什尔核电站二期工程合同,采用俄方技术在已运行的布什尔核电站再安装两个新机组。据俄方估计,合同总造价将达到数百亿美元。^① 2016 年 2 月,伊朗最高领袖哈梅内伊的高级顾问韦拉亚提(Ali Akbar Velayati)在结束对莫斯科的访问前宣布,双方签订了总价约 400 亿美元的合同,涉及核能生产、布什尔核电站二号和三号核反应堆机组的全面建设,以及伊朗新能源工厂和铁路网络的建设。在俄罗斯等国的推动下,国际社会于 2013 年 11 月 24 日正式承认伊朗拥有和平利用核能的权利,俄伊核能合作也获得了国际承认。俄罗斯还注重开发和平利用核能的创新领域,包括为伊朗提供医疗设备、拓展核技术在医疗领域的运用等。

油气合作是俄罗斯与伊朗能源合作的另一个重要领域。俄罗斯石油企业曾参与投资伊朗境内部分油田的开采,但因西方制裁等原因,投资被迫中止,如 2011 年伊朗终止了俄罗斯第五大石油公司俄罗斯天然气工业石油公司开发伊朗阿扎尔油田的项目,转由伊朗公司组成的财团实施开发。^② 2013 年,俄罗斯的海外石油公司与伊朗国家石油公司签署了共同开发位于伊能源经济特区阿萨鲁耶以东海雅姆气田的备忘录。除共同开发油气田外,俄罗斯还向伊朗出口能源技术设备以及服务,例如,俄罗斯企业向全球最大的天然气田南帕尔斯气田供应抽泵设备、地下存储设备、天然气运输设备等。

俄罗斯近年来逐步加强了与伊朗在电力及其他新能源领域的合作。2016 年 3 月 14 日,俄罗斯能源部长诺瓦克在访问伊朗期间,就修建热电站同伊朗方面达成协议,预计该热电站运能达 1,400 兆瓦。^③ 当前,两国正在商讨将伊朗与俄罗斯电网通过阿塞拜疆、亚美尼亚实现跨境连接的可能性,两国能源部门也在开发利用伊朗境内的太阳能资源等问题上进行讨论。

(二) 俄罗斯与沙特的能源合作

2011 年之后,因俄罗斯和沙特在叙利亚问题上立场相左,沙特国内一度出现了反俄思潮。2015 年以来,沙特与俄罗斯接触日益密切,开始进行“建设性对话”。

对俄罗斯而言,沙特是其中东实践多元外交的重要对象。长期以来,俄罗斯试图在中东各利益攸关方之间寻求平衡,以中东事务特殊协调者和斡旋者的角色积极介入伊核问题和叙利亚危机。近年来,沙特和伊朗在地区热点问题上的博弈日益加剧,俄罗斯在这些问题上继续发挥协调和斡旋作用,并积极与沙特协调立场和开

^① Ольга Самофалова, “Умножение на восемь,” <http://vz.ru/economy/2014/11/11/714855.html>, 登录时间:2016 年 5 月 10 日。

^② Алексей Топалов, “Иран забрал у «Газпрома» нефть,” Газета.Ru, <http://www.gazeta.ru/business/2011/08/29/3748541.shtml>, 登录时间:2016 年 5 月 12 日。

^③ “Итоги. Как глава Минэнерго РФ А. Новак съездил в Иран и с чем вернулся в Россию,” Neftegaz.RU, <http://neftegaz.ru/news/view/147166-Itogi.-Kak-glava-Minenergo-RF-A.-Novak-sezdil-v-Iran-i-s-chem-vernulsya-v-Rossiyu>, 登录时间:2016 年 5 月 16 日。

展合作。双方就地区热点问题开展合作不仅有政治方面的考量,还有更多经济利益的考量。同为重要能源出口国的俄罗斯和沙特,即使在地区事务上存在分歧,也能因共同的能源和经济利益相互合作和协调立场,进而为化解两国在地区热点问题上的分歧奠定了基础。

对沙特而言,沙俄关系的改善主要出于以下几方面原因:第一,2014 年以来国际市场原油价格持续下跌;第二,“伊斯兰国”组织等地区极端势力持续坐大已对沙特国内安全构成一定威胁;第三,美欧解除对伊朗的制裁、页岩气技术革命令美国对中东能源需求进一步降低,导致沙美关系龃龉不断;第四,中东剧变以来,地区力量对比发生改变,沙特和伊朗的地区对抗日益升级;第五,沙特王室内部各方势力博弈加剧,因卷入叙利亚危机和也门危机导致沙特面临巨额财政赤字,国内政治和经济出现更多不确定因素。为了维持地区影响力,沙特需要寻找新的合作伙伴以摆脱当前面临的困境。同时,沙特也意识到,美国主导中东事务的能力和意愿正在降低,地区热点问题的解决需要更多国际和地区力量的参与;近年来,美俄关系的持续低迷使俄罗斯成为最不受美国因素影响、同时有能力对中东地区事务产生重要影响的大国。上述因素成为沙特与俄罗斯开展合作的重要动因。

尽管当前俄罗斯与沙特都存在相互合作的意愿,但两国的能源合作并非一帆风顺。除了政治因素的作用之外,双方对于彼此国情的认知,尤其是对能源问题的不同认知也在一定程度上阻碍了两国的能源合作。沙特一直认为俄罗斯不是一个可靠的经贸合作伙伴。^①而俄罗斯能源专家认为,沙特本质上会与同为能源出口大国的俄罗斯形成竞争关系,两国在获取更多欧洲和亚洲市场份额上的竞争将不可避免。^②俄罗斯能源技术出口的国际竞争力不足,以及西方国家与沙特能源合作都成为俄沙能源合作的不利因素。当前,俄沙能源合作主要呈现出以下特点:

首先,双方能源合作的法律基础较为薄弱。两国规范能源合作的主要协议包括:1994 年 11 月俄沙两国签署的涉及经贸、投资、科技、文化、体育、青年合作的政府间协议;2007 年 2 月双方签署的防止双重征缴所得税与投资税的公约、航空运输协议。值得注意的是,双方签署的能源合作协议存在两个问题:一是协议执行度低,部分协议因沙特单方面原因而停止执行,如 2003 年 2 月两国在莫斯科达成的油气领域合作协议^③;二是缺乏实质性合作,俄沙签署的文件以备忘录居多,意味着双方虽意识到合作的必要性,但合作的实质性仍有待提升。

① Под ред. А.А.Дынкина, Н.И.Ивановой, Россия в полицентричном мире. Москва: Весь мир, 2011, с. 433.

② Владислав Сенькович, “Россия и Саудовская Аравия: неиспользуемые возможности сотрудничества по линии деловых кругов,” http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2803#top-content, 登录时间:2016 年 4 月 16 日。

③ МИД РФ, <http://www.mid.ru/maps/sa/?currentpage=double>, 登录时间:2016 年 4 月 26 日。

其次,双方在企业层面的合作较为有限。进入 21 世纪以来,俄罗斯的大型能源企业曾多次试图参与沙特的油气开发及相关基础设施建设,但成功案例不多。2004 年,俄罗斯卢克石油公司(LUKoil)就开始参与勘探和开发位于沙特东南部鲁卜哈利大沙漠的油气资源,并与沙特阿美石油公司(Saudi Aramco)成立了合资企业 LUK-SAR。^① 此后近十年间,合作协议几经变更,令勘探陷入困境。另一家俄罗斯企业俄罗斯天然气运输建设公司(Stroytransgaz)则顺利进入沙特市场,已经完成了总长度达 217 公里的沙巴—阿布柯克石油管线和其他地区管道的建设。^②

再次,和平利用核能成为俄罗斯与沙特开展能源合作的新领域。尽管这一合作起步较晚,但两国在核能领域的合作意愿强烈。2015 年 6 月 18 日,两国签署了《关于和平利用核能合作的政府间协议》。2016 年 3 月,沙特—俄罗斯核能合作联委会在利雅得举行了第一次会议。沙特阿卜杜拉国王原子和可再生能源城(KACARE)副主席阿布·法拉吉(Waleed bin Abulfaraj)与俄罗斯联邦原子能机构(Rosatom)副总裁科马洛夫(Kirill Komarov)分别率团出席会议。双方就和平利用原子能、原子能开发、合作项目实施,特别是就吸收利用俄罗斯原子能领域技术和经验等问题进行了探讨。^③

最后,俄罗斯与沙特能源部门建立了长效沟通机制。尽管两国务实能源合作仍有待提高,但两国能源部门已先后建立了俄沙经贸科技合作政府间联合委员会、俄沙核能合作联委会等一系列沟通机制。近两年来,在叙利亚危机久拖不决和国际油价持续低迷的背景下,俄沙两国能源部长在双边与多边场合多次会面,展开频繁沟通,在保障本国与能源进口国需求的基础上,就双方能源政策和立场进行协调,努力维持世界石油市场的稳定性和可预见性,并制定出可接受的价格区间。

除伊朗、沙特两个中东能源大国外,俄罗斯也注重与其他中东国家的能源合作。在与阿尔及利亚的能源合作中,俄方充分借助苏联时期积累的政治与人力资源,恢复和加强双方的油气合作。苏联曾积极参与过阿尔及利亚的地质勘探和油气基础设施建设,阿尔及利亚很多油气领域的专家也曾在苏联接受过教育和技术培训。俄罗斯同卡塔尔的能源合作主要集中在天然气领域。2016 年 1 月,俄罗斯总统普京在会见卡塔尔埃米尔塔米姆时表示,应加强两国在能源领域尤其是天然气方面的投资与合作。^④

① МИД РФ, http://www.mid.ru/maps/sa/?_currentpage=double, 登录时间:2016 年 4 月 26 日。

② Владислав Сенькович, “Россия и Саудовская Аравия: неиспользуемые возможности сотрудничества по линии деловых кругов”。

③ 《沙特与俄罗斯核能领域合作升温》,中华人民共和国驻沙特阿拉伯王国大使馆经济商务参赞处, <http://sa.mofcom.gov.cn/article/i/201603/20160301279629.shtml>, 登录时间:2016 年 5 月 6 日。

④ “Встреча с Эмиром Катара Тамимом Бен Хамадом Аль Тани,” Президент РФ, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51177>, 登录时间:2016 年 5 月 10 日。

三、俄罗斯与中东地区的多边能源合作

欧佩克与天然气出口国论坛是俄罗斯与中东能源合作的两个重要机制与平台。

(一) 欧佩克

俄罗斯与欧佩克的合作始于 1998 年,当时俄罗斯以观察员国的身份定期参加欧佩克部长会议,并以此为基础形成了与欧佩克主要成员国能源部长定期会晤的机制。2005 年 12 月,“欧佩克—俄罗斯能源对话(OPEC-Russia Energy Dialogue)”正式启动。在此框架下,俄罗斯联邦能源部长与欧佩克秘书长每年分别在莫斯科与维也纳进行会晤,召开专家年会,对世界油气市场的现状、发展前景、技术发展方向等进行讨论。^①乌克兰危机爆发后,“俄罗斯—欧佩克能源对话”高级别会议遂开始关注西方制裁对俄罗斯能源行业的影响、保持世界石油市场的稳定性、投资的可持续性问题。在 2014 年和 2015 年召开的两届“俄罗斯—欧佩克能源对话”高级别会议上,双方除继续讨论石油市场的现状及其中长期发展前景外,还对俄罗斯石化产业的发展前景、石油领域税收制度、财政制度进行了商讨。^②

近年来,受世界石油价格持续走低的影响,俄罗斯与欧佩克的对话愈加紧密。2015 年以来,俄罗斯多次参加欧佩克关于稳定国际油价和冻产协议方面的会议。俄罗斯官方与欧佩克高官多次表达了持续开展建设性对话、协调沟通的意愿。2016 年 6 月 3 日,第 169 届欧佩克大会刚闭幕不久,俄罗斯能源部长亚历山大·诺瓦克就表示,俄罗斯将在保持现有能源对话模式的基础上,继续与欧佩克合作。^③ 同一天,欧佩克当选秘书长穆罕默德·巴尔金都也表示,欧佩克有意加强同非成员国尤其是俄罗斯的合作。^④

对于俄罗斯与欧佩克来说,稳定并维持合理的油价是二者的共同利益,但双方的合作也存在明显障碍。

首先,非欧佩克成员国的身份在一定程度上制约着俄罗斯与欧佩克的能源合作。俄罗斯不愿加入欧佩克主要出于两大原因:第一,欧佩克是石油生产国组织,俄罗斯一旦加入可能会对该国与能源消费国的关系带来负面影响。同时,西方一直对欧佩克持保留态度,俄罗斯不愿因加入欧佩克使俄与西方关系增加新的“刺激因

^① “Сотрудничество с ОПЕК,” Министерство энергетики, <http://minenergo.gov.ru/node/496>, 登录时间:2016 年 5 月 16 日。

^② “В МОСКВЕ СОСТОЯЛОСЬ 4-Е ЗАСЕДАНИЕ ЭНЕРГОДИАЛОГА РОССИЯ-ОПЕК,” Министерство энергетики, <http://minenergo.gov.ru/node/4424>, 登录时间:2016 年 5 月 16 日。

^③ 《俄能源部长:俄期待和欧佩克继续建设性沟通》,俄罗斯卫星网, <http://sputniknews.cn/economics/20160603/1019551185.html>, 登录时间:2016 年 6 月 16 日。

^④ 《欧佩克欲加强与俄罗斯等非成员国的合作》,俄罗斯卫星网, <http://sputniknews.cn/economics/20160603/1019539069.html>, 登录时间:2016 年 6 月 16 日。

素”。第二,欧佩克对各成员国的石油政策、开采与出口的配额制度不利于俄罗斯发展本国的能源行业和能源出口,并且有可能制约俄罗斯开展其他多边能源合作。俄罗斯外交部与能源部认为,俄不宜改变其与欧佩克合作的形式,建议继续保持相互间建设性的对话,以观察员身份参加该组织定期举行的各种会议及相互交换信息。^①俄罗斯认为,此举将更有利于保障该国在石油市场的利益,并可成为对中东地区事务施加影响的补充手段。

其次,俄罗斯与欧佩克具有不同的发展目标和能源治理路径。欧佩克致力于扩大在世界原油市场的影响力,注重扩大市场份额;而俄罗斯则希望发挥世界能源大国的作用,在维护自身能源安全的同时,关注并影响全球能源治理议程。

最后,欧佩克对俄罗斯缺乏信任阻碍了双方的合作。俄罗斯在非能源领域的一些行为使欧佩克认为俄并非可靠的合作伙伴。在多数俄罗斯能源企业私有化的背景下,欧佩克并不相信俄政府有能力控制国内的石油开采和达成冻产目标。此外,因地缘政治冲突造成的欧佩克内部协调困境,以及美国的页岩油企业可能采取的积极行动,也令欧佩克与俄罗斯的合作前景并不被看好。

(二) 天然气出口国论坛

俄罗斯是天然气出口国论坛(Gas Exporting Countries Forum)的创始成员国,该论坛吸收了伊朗、卡塔尔、阿联酋、阿尔及利亚、利比亚等13个成员国和7个观察员国。论坛涵盖了全球天然气主要生产国和出口国,这些国家拥有全球约79%的天然气储量,天然气出口量占全球出口总量的近45%。^②天然气出口国论坛成立的宗旨是促进成员国政府、生产者、消费者间的理解与合作,建立研究基地、分享经验,并建立透明、可持续的天然气市场,迄今已经举办了17届部长级会议、3届国家元首与政府首脑峰会。

俄罗斯作为天然气出口国论坛的主要发起国之一,一向重视在论坛框架下与其他主要天然气生产国开展交流与合作,与包括中东国家在内的世界主要天然气出口国进行意见沟通和政策协调。俄罗斯还致力于引导论坛框架下部长级会议、元首峰会的议题设置,有时甚至利用创始国的身份主导论坛主要官员的任命等事务。例如,在论坛第17届部长级会议上,在俄罗斯代表团的努力运作下,来自伊朗的现任秘书长穆罕默德·侯赛因·阿德里成功连任。^③

2015年11月在德黑兰举行的第3届论坛元首峰会是俄罗斯引导论坛议题设置的典型案例。在此次峰会上,俄罗斯总统普京除呼吁将能源从潜在的政治施压工具

^① [俄]C.3.日兹宁:《俄罗斯能源外交》,王海运、石泽译审,北京:人民出版社2006年版,第142页。

^② 《普京认为天然气市场不应拒绝长期合同与“照付不议”原则》,俄罗斯卫星网,<http://sputniknews.cn/economics/20151124/1017109675.html>,登录时间:2016年5月21日。

^③ “Сотрудничество с ФСЭГ,” Министерство энергетики, <http://minenergo.gov.ru/node/500>,登录时间:2016年5月20日。

或经济制裁领域中排除外,还强调天然气长期合同与“照付不议”原则的必要性。普京指出:“未来消费者也要与天然气生产商一样,承担投资风险……为实现市场稳定和可预见性,以及吸引对天然气领域的投资,无论如何不能放弃履行经多年考验的签署长期合同以及‘必付合约’的原则。”^①峰会通过的《德黑兰宣言》多处体现了俄罗斯对于世界天然气市场发展现状及前景的态度,强调成员国应携手应对在世界天然气市场面临的各种挑战,包括确定长期合同的决定性作用,肯定成员国对本国自然资源拥有主权、有权支配自然资源以保障本国人民的利益,保持天然气价格与石油油品价格的关联性,成员国共同努力预防天然气消费国对生产国实施单边或者具有政治动机的经济限制与制裁等。^②

此外,在天然气出口国论坛框架下,俄罗斯还注重同天然气生产国与消费国开展对话,这与欧佩克有着显著区别。有学者甚至认为,天然气出口国论坛是俄罗斯引领世界能源治理的制度性平台,俄罗斯借助与天然气生产国和消费国开展对话,来提升世界天然气开采的效率,而欧佩克代表的是与石油进口国利益相悖的出口国利益。^③

四、俄罗斯与中东能源合作的特点

能源不仅是俄罗斯实现经济持续增长的主要动力,更是俄罗斯进行国家整体外交运筹的重要工具。能源政治、能源外交与俄罗斯的外交战略和外交政策已构成一个相互依托的有机整体。俄罗斯对中东能源外交的主要目标是通过能源合作保障进入油气开采市场及其服务市场,维持并拓展俄在中东地区的影响力,使俄罗斯企业与西方、亚洲伙伴一同参与中东的能源开发项目。从整体上看,俄罗斯与中东的能源合作具有以下几个显著特点:

第一,能源合作服务于俄罗斯的整体外交政策。因受制于国内经济形势和整体经济实力,俄罗斯对战略安全和地缘政治利益高度重视,并使能源合作服务于其整体外交和安全战略,受到西方制裁的俄罗斯与伊朗开展的核能合作就是一个经典案例。军事安全与能源外交是俄罗斯推行其中东政策的重要手段,对中东能源外交的实质是换得中东国家对俄的支持。能源合作与其他外交手段并用打造了俄罗斯覆盖广、重核心、辐射强的能源外交。

① 《俄罗斯欲重绘亚洲能源版图》,俄罗斯卫星网, <http://sputniknews.cn/opinion/20151124/1017120915.html>, 登录时间:2016年5月21日。

② “Сотрудничество с ФСЭГ”。

③ Nikolay Pakhomov, “Russia and Saudi Arabia Are Headed for a Showdown,” *The National Interest*, May 26, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/russia-saudi-arabia-are-headed-showdown-16362?page=show>, 登录时间:2016年6月3日。

第二,注重与中东地区大国开展能源合作。俄罗斯将伊朗、沙特作为在中东地区开展能源合作的重要对象国,其中伊朗是俄对中东能源外交的核心国家。在伊朗受制裁期间,俄罗斯顶住西方压力与伊朗持续保持经济交往,由能源合作带来的政治成果大幅提升了俄罗斯在解决地区冲突和热点问题中的影响力,使俄罗斯在伊核问题上成为举足轻重的一方。同时,俄罗斯通过与沙特开展能源合作,改善了因叙利亚问题导致的两国紧张关系。尽管在能源出口市场方面,俄沙两国时常处于竞争状态,但持续走低的世界油价以及页岩油、页岩气等非传统能源生产大国的出现,促使沙特不得不与其他传统能源生产大国就产量冻结、稳定油价开展协调活动,这为俄罗斯开展对沙能源外交提供了契机。

第三,多边合作成为俄罗斯与中东国家开展能源合作的重要形式。欧佩克、天然气出口国论坛是俄罗斯开展多边能源合作的两个主要平台。当前,俄罗斯与欧佩克的合作以稳定并维持合理的油价、保障全球能源安全等共同利益为主要目标,但互信缺失、俄罗斯的非成员国身份成为双方合作的重要障碍。作为天然气出口国论坛的主要发起国,俄罗斯注重在论坛框架下开展与中东国家的能源对话和政策协调。不论是多边合作还是双边合作,都反映出俄罗斯务实主义的外交理念在能源领域的运用,“外交的重要使命是建立和维持各实体之间的关系,尽管这些实体的利益各不相同甚至相互对立”^①。

当前,俄罗斯与中东的能源合作仍存在风险,主要体现在以下几个方面:

第一,国家利益与企业利益难以实现平衡。企业的利益是投资获得回报和利润;国家目标是推动企业解决经济问题,保障本国能源安全。当前国际能源合作的模式令俄罗斯在国家层面难以保障能源安全,因为跨国公司的利益时常会与国家利益产生冲突。因此,俄罗斯与中东国家的能源合作必须平衡国家利益与企业利益。

第二,俄罗斯在中东开展能源合作的对象国既是伙伴,也是竞争者。俄罗斯与伊朗、卡塔尔的天然气储量占全球探明储量的近一半。^②在天然气出口市场、连接里海与中亚主要能源供应国的油气管道线路上,伊朗与俄罗斯存在竞争。在石油出口方面,近年沙特积极开拓欧洲市场,直指俄罗斯的传统市场。以东亚国家为主的亚太市场更是俄罗斯与沙特原油出口竞争的主战场之一。因此,有专家将当前俄罗斯与沙特的合作看作是“权宜的”合作。^③

第三,中东地缘政治风险成为开展能源合作的重要障碍。近年来,埃及、伊朗、土耳其、沙特等中东地区大国间的竞争不断加剧,地区力量对比发生重要变化,“伊

^① [俄]C.3.日兹宁:《俄罗斯能源外交》,第36页。

^② 《伊朗天然气年产量达2600亿立方米》,中国驻伊朗经商处网站, <http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201512/20151201210663.shtml>, 登录时间:2016年4月28日。

^③ [英]戴维·加德纳:《沙特与俄罗斯权宜联盟?》,隆祥译,FT中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001066982?full=y>, 登录时间:2016年5月20日。

伊斯兰国”组织等极端势力的肆虐加剧了地区动荡。此外,部分地区国家还实行保护性能源政策。这些因素都对俄罗斯的中东能源外交产生了负面影响。

第四,美国仍是重要外部影响因素。不可否认,美国对国际能源市场和中东、欧洲、亚洲地区政治与安全的影响仍是俄罗斯外交的重要影响因素。

第五,俄罗斯能源技术国际竞争力不足、西方国家在能源技术及创新经济市场上的主导地位、西方国家对中东市场的长期经营等,均是俄罗斯与中东国家开展可持续能源合作的重要制约因素。

五、结论

能源合作是俄罗斯参与中东事务的重要外交工具。俄罗斯借助能源外交拉近了与中东地区国家的关系,加强了与传统友好国家的合作,逐步改善了在中东地区的国家形象,为打造俄罗斯立体的中东外交做出了贡献。

俄罗斯与中东国家的能源合作呈现出以下特点:一是服务并服从于俄罗斯国家整体外交政策,能源合作体现出俄罗斯覆盖广、重核心、辐射强的特征;二是能源合作兼顾双边与多边平台与机制,伊朗、沙特、卡塔尔是俄罗斯开展双边能源合作的主要对象国,欧佩克与天然气出口国论坛是俄开展多边能源合作的主要平台;三是能源合作开始注重与国际规则接轨。近年来,俄罗斯与中东国家的能源管道合作和技术合作开始采用国际标准和国际通行的贸易方式开展。同时,俄罗斯注重与中东国家在绿色能源、新能源、传统能源的环保效益方面等建立新的合作模式。四是竞争与合作并存。在页岩油革命、油价走低的国际能源环境中,俄罗斯与中东国家开展了积极的能源对话与合作,但由于同为能源生产国和出口国,未来双方在争夺国际能源消费市场方面的竞争仍不可避免。

需要指出的是,无论俄罗斯与中东国家的能源合作进展到何种程度,短期内尚无法改变俄罗斯将欧洲与亚太地区作为对外能源合作主要方向的现实。因此,俄罗斯与中东能源合作的绩效与辐射效益相对有限,前景仍有待观察。

(责任编辑:邹志强)